

# Os Incentivos Fiscais e o FDI no Ceará: uma Visão Crítica

## *Autores:*

**Cláudia Bastos de Oliveira** - Mestre em Planejamento em Políticas Públicas

**Francisco José Camelo Parente** – Doutor em Ciência Política – Universidade de São Paulo - USP

## Resumo

O artigo aborda os incentivos fiscais dentro de uma breve análise das políticas fiscais dos estados seguida de uma análise mais aprofundada no caso cearense onde o momento de transição de sua política econômica coincide com a mudança no cenário mundial e brasileiro das forças de acumulação do capital. São abordados os aspectos estruturais e políticos, sem, entretanto deixar de perceber a importância das forças de acumulação do capital e dos super lucros no cenário mundial e brasileiro como fortes fatores determinantes para essa mudança e que levaram ao processo de transformação do Estado, de características marcadamente agrárias para uma economia moderna e de estrutura industrial, onde o componente do FDI veio corroborar com a fixação dessa economia no nosso Estado.

**Palavras-chave:** Incentivos fiscais, FDI, Política industrial.

## **Abstract**

The article discusses the tax incentives within a short analysis of fiscal policies of states followed by a more detailed analysis in the case of Ceará where the transition moment of his economic policy coincides with the changing global scenario and Brazilian forces of capital accumulation. We address the structural and political, without, however fail to realize the importance of the forces of capital accumulation and super profits on the world stage and Brazil as strong factors for this change and that led to the transformation of the state, features markedly agrarian to a modern economy and industrial structure, where the component of FDI corroborated with fixing this economy in our state.

**Keywords:** Tax incentives, FDI, Industrial policy.

## Introdução

O Estado está em constante movimento e são modificados a cada curso da história. Em razão destas modificações, torna-se necessário e urgente a identificação de problemas e um estudo aprofundado nas políticas públicas a fim de que possamos compreender esses mecanismos políticos de controle econômico-social e de evolução da sociedade.

Essa função reguladora do Estado possibilitada pela política social é discutida por diversos pesquisadores dentre eles trazemos o ponto de vista de Lenhardt e Offe (1984, p. 15) quando diz: "[...] a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado".

O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo.

Discutiremos aqui as transformações realizadas nos incentivos fiscais no Brasil e como o Ceará respondeu a isso, acompanhando um estudo evolutivo sobre o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), especificamente o Programa de Desenvolvimento para implantação, ampliação, diversificação da produção e recuperação de empresa – conhecido por FDI/PROVIN.

## 2 Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais são abordados dentro de uma análise das políticas fiscais dos estados, sendo concedidos mediante acordos realizados entre eles através de convênios celebrados pelos representantes dos estados e da União, chamado de Conselho Nacional de Política Fazendária, usualmente, conhecido como CONFAZ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>O CONFAZ foi criado pela Lei Complementar nº. 24/75, constituindo-se num organismo fundamental à implementação de benefícios fiscais, relativos ao imposto sobre circulação de

Os incentivos são situações onde o pagamento do imposto, notadamente o ICMS<sup>2</sup>, fica dispensado, diminuído, postergado ou suspenso. Para cada caso, estabelecido pelo próprio Estado, apresentam-se figuras tributárias, como as isenções, reduções de base de cálculo, os diferimentos e as suspensões.

Os setores beneficiados são muitos, com destaque para os setores primário e secundário que se têm tornado objeto e alvo das políticas econômicas e sociais.

Nessa breve análise crítica e avaliativa, não se pode fugir dos fatores-chave de nosso tempo: o processo de globalização, o aumento da mobilidade de capitais e, também, o acirramento da concorrência entre os territórios, que criaram na década de 90 um cenário turbulento para os responsáveis pelas estratégias de desenvolvimento de países e regiões.

Nos países em desenvolvimento, agravada pelas pressões “liberalizantes” de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, e pela crise fiscal causada por endividamento, falta de controle dos gastos públicos e ineficiência do setor público, a situação foi ainda mais complexa.

Observou-se nos países em desenvolvimento uma tendência dos governos centrais de abandonar o uso sistemático de políticas industriais pró-ativas, que foi característica marcante de muitos desses países nas décadas anteriores. Essa tendência foi retro-alimentada pela disseminação do ideário neoliberal entre formuladores de políticas e alguns setores da academia. Questões como o abandono das políticas industriais e o “fim da geografia”, face à globalização, entraram nas previsões, no discurso e, algumas vezes, nas ações desses atores (AMARAL FILHO, 2003).

Entretanto, nesse mesmo período, contrariamente a essas tendências anunciadas, estudos empíricos e análises mais críticas dos processos de desenvolvimento, alternativas à teoria neoliberal, apontaram para a emergência de dois movimentos importantes que se opõem a essas ideias.

---

mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, nos estados e no Distrito Federal.

<sup>2</sup>Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadoria e sobre a prestação de Serviços interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Por um lado, observou-se que, embora as políticas industriais tenham sido negligenciadas pelos governos centrais de alguns países em desenvolvimento, Cassiolato, Lastres e Szapiro (2000, p. 123), oportunamente, lembram que:

A pretensa necessidade de retração completa do Estado no domínio industrial – entendida por diversos analistas como condição necessária à globalização – não encontra correspondência nenhuma na realidade observada nas políticas efetivamente implementadas pelos países da [Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico-] OCDE.

Elas aparecem com intensidade no nível “subnacional”. Governos estaduais e até mesmo municipais formulam e implementam políticas industriais pró-ativas e interferem decisivamente em suas trajetórias de desenvolvimento (MONTERO, 1999; LOWE, 2000; TENDLER, 2000).

Por outro lado, observa-se uma forte disseminação, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, de estratégias de desenvolvimento baseadas em *clusters*<sup>3</sup>, distritos indústrias e sistemas de arranjos produtivos locais que apontam para reafirmação da importância da “localidade” para o desenvolvimento de países e regiões (AMORIM, 1998; PORTER, 1998; CASSIOLATO; LASTRES; SZAPIRO, 2000; SCHMITZ, 2000; AMARAL; ROCHA, 2002).

## 2.1 Uma breve análise das políticas fiscais dos estados brasileiros

A recente e tão visível competição entre espaços “subnacionais” – estados ou municípios – na atração de investimentos externos por meio da concessão de subsídios fiscais não é característica exclusiva do período atual nem do Brasil ou mesmo de países em desenvolvimento.

---

<sup>3</sup> Grupos de empresas do mesmo setor industrial ou comercial, aglomerados.

No Brasil, há registro da ocorrência dessas práticas desde a instauração da República e elas vêm sendo adotadas – em diferentes formas e intensidade – em todos os períodos da história republicana do país.

Nos Estados Unidos, a experiência com esse tipo de competição – conhecida como *economic wars*<sup>4</sup> – remonta das primeiras décadas do século XX, em que estados do Sul – menos desenvolvidos – começaram a colocar em prática agressivas políticas de atração de empreendimentos, baseadas principalmente em incentivos fiscais e na vantagem comparativa de uma mão-de-obra mais barata e menos “organizada” (TENDLER, 2000).

Embora a utilização de isenções, reduções e diferimentos tributários pelos estados brasileiros como forma de atrair investimentos e alavancar a industrialização estivesse presente em toda a história recente do país, essas práticas passaram a ter presença cada vez mais tímida no cenário nacional, a partir dos anos 60.

Entretanto, na década de 90, principalmente a partir de 1993/94, elas reaparecem de forma intensa, causando grande polêmica no país. O que há de novo no momento é o fato de que, após anos de relativo esquecimento, o debate sobre essas políticas – normalmente abordado como a questão das “guerras fiscais” – ressurge na academia, na mídia e no meio político.

Assim como no passado, essas políticas são, geralmente, analisadas sob dimensões que enfatizam os chamados “efeitos perversos das guerras fiscais”, seja enfocando as ineficiências causadas pelas disputas no contexto federativo ou a “maximização das perdas tributárias para o país”, ou ainda, abordando o comportamento oportunista de usar essas práticas com fins “eleitoreiros”.

Entretanto, tendo em vista seus significativos e inegáveis impactos sobre o espaço econômico local, não seria necessário investigar por que e sob que condições elas ocorrem?

Para Cavalcanti e Prado (1998), a gradual fragilização da capacidade regulatória do governo central brasileiro sobre os entes federativos, que vem

---

<sup>4</sup> Guerra fiscal; guerra econômica.

ocorrendo desde a década de 80, e a retomada do investimento privado interno e externo no país, a partir de 1993/94, devido à estabilização da economia, configura-se, respectivamente, nas condições necessárias e suficientes da “guerra fiscal”.

Esses fatores, sem dúvida, devem explicar, em parte, a retomada recente da “guerra fiscal” no país. Contudo, aspectos adicionais, como a ausência de uma efetiva política federal de desenvolvimento regional, a urgente necessidade de geração de empregos, a competição entre os estados e os retornos político-eleitorais gerados por essas práticas para os governantes são, certamente, os responsáveis pela intensificação do uso de políticas de incentivos fiscais.

Além disso, pode-se observar que, em alguns casos – como para o Ceará – a incapacidade da agricultura (em colapso) de assegurar dinamismo à economia faz surgir a necessidade de deslocar o eixo dinâmico da economia do setor agropecuário para os setores da indústria e serviços.

Para promover essa transição – considerando-se a inexistência de poupança interna nesses estados aliada à oportunidade criada pela emergente necessidade das empresas do Sul e Sudeste do país de reduzirem seus custos devido à perda de competitividade de seus produtos, ocasionada pela apreciação do real em relação ao dólar no início da década de 90 – a atração de investimentos externos tornou-se, talvez, nesse contexto, uma alternativa praticamente inevitável no curto e médio prazo (AMARAL FILHO, 2003).

Alguns estudiosos colocam a convivência de um forte impacto negativo para o país com os inegáveis efeitos positivos gerados sobre a economia dos estados que utiliza políticas de incentivos, como a questão central envolvida na “guerra fiscal”. O debate é, portanto, controverso e polarizado.

Por um lado, argumentando que a tributação só é justificada na medida em que o benefício gerado pelo uso público de recursos da sociedade seja maior que seu custo de oportunidade (medido pelo benefício social do melhor uso privado, acrescido do custo criado pela tributação), Varsano (1997) apresenta outra opinião. Para esse estudioso, a concessão de incentivos se justificaria no caso de oportunidade de uso privado dos recursos:



- (a) que não seria aproveitada em qualquer ponto do território da unidade considerada caso o incentivo não fosse concedido;
- (b) que seja efetivamente nova, isto é, uma adição ao investimento na unidade;
- (c) cujos benefícios sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos.

O autor demonstra que, consideradas essas condições, do ponto de vista nacional, são raros os casos em que as guerras fiscais resultem um ganho líquido para o país, mas que, na ótica dos governos estaduais, os estados quase sempre obtêm ganhos econômicos com essas práticas, pelo menos temporariamente.

No longo prazo, segundo a maioria dos analistas, com o acirramento e aprofundamento da “guerra fiscal”, acontece que inevitavelmente os benefícios generalizam-se, as renúncias fiscais avolumam-se, os estados perdem a capacidade de prover os serviços de infra-estrutura mínima necessária e as políticas de incentivos perdem seu efeito de atração de investimentos.

Além disso, os benefícios políticos acarretam sempre altos custos políticos para os governantes. Portanto, para esses analistas, seria ingenuidade imaginar que os estados poderiam obter ganhos reais sustentáveis com essas políticas.

Entretanto, não seria igualmente ingênuo supor que os governantes dos estados que praticam essas políticas ignoram completamente os limites dessas mesmas políticas? Não seria oportuno admitir que essas práticas teriam como fator limitante a existência de ganhos econômicos reais para os estados? Não seria importante investigar se essas políticas, sob determinadas condições, não poderiam ser vistas como uma segunda melhor solução – para a questão do desenvolvimento regional, no nível nacional, em casos como o do Brasil, em que o governo central abandonou as políticas de desenvolvimento regional?

Não seria oportuno investigar se – e como – o aprendizado ocorrido com a utilização dessas políticas tem contribuído para torná-las mais efetivas? Na realidade, a maioria dos analistas mostra-se extremamente pessimistas em relação a possíveis efeitos positivos sustentáveis das políticas de atração de investimentos por parte dos estados assim como para o país.

Cavalcanti e Prado (1998, p. 42), de certa forma sintetizando o pensamento dessa corrente, considera essas políticas “a pior alternativa possível para a intervenção do setor público no processo de inversão privada”, pois as suposições necessárias para um território obter ganhos reais com essas políticas seriam “heróicas” e irreais.

Segundo esse autor, para que condições, como as de Varsano (1997), que poderiam justificar a concessão de incentivos, fossem satisfeitas, seria necessário que os governos dos estados pusessem em prática detalhadas análises dos impactos gerados por cada empreendimento a ser atraído, avaliando cuidadosamente os elementos de custo-benefício envolvidos.

Para o autor citado, essas condições são irreais porque todas as suposições necessárias para garantir essa avaliação de custo-benefício são frágeis, devido a três fatores:

- a) os governos estaduais não conhecem o perfil da preferência alocativas das empresas e isso, em geral, reduz as possibilidades de que algum Estado, por confiar em suas vantagens competitivas naturais, desista de uma participação agressiva no leilão de incentivos;
- b) é irreal a suposição de que a decisão de abandonar a disputa seja tomada na medida em que a avaliação do custo-benefício estritamente econômica resulte desfavorável, pois há outros referencias tão ou mais importantes para a tomada de decisão dos empresários;
- c) o caráter competitivo e a inexistência de qualquer instância superior de arbitragem, conjugados com os dois elementos anteriores, leva necessariamente a uma dinâmica interativa em que o resultado final é a maximização do benefício pela sucessiva exclusão de estados participantes.

Observando-se a evolução recente dessas políticas em alguns estados brasileiros, decorrente do aprendizado gerado nas últimas décadas, não se pode em sua consciência negar que tem havido melhoria de qualidade, tanto na sua formulação como na sua execução.

Em alguns dos estados que as praticam, verifica-se hoje uma maior seletividade na atração de empreendimentos e avaliações mais criteriosas da

relação custo-benefício. Observa-se, também, que essas análises cada vez mais têm norteado as decisões dos tomadores de decisão, em detrimento de avaliações anteriores já praticadas que eram estritamente subjetivas e politizantes.

Para ilustrar esse aperfeiçoamento nas políticas de atração de investimentos, pode-se citar o caso do Ceará, quanto à experiência recente com sua política industrial.

## 2.2 Uma breve análise das políticas fiscais no Ceará

As políticas de atração de investimento no Ceará têm evoluído e melhorado de qualidade em consequência, dentre outros fatores, do aprendizado gerado pelo *learning-by-doing*<sup>5</sup> das últimas décadas.

O atual procedimento, pois, está a merecer uma análise mais crítica e imparcial com relação a seus reais efeitos para o Estado e para o país e sobre sua validade como parte de políticas de desenvolvimento local e regional.

O Ceará, localizado em uma das regiões mais pobres do Brasil, não costuma ser, levando em consideração o contexto federativo brasileiro, uma unidade social ou economicamente mais desenvolvida. Na realidade, historicamente, a imagem do Estado foi quase sempre associada a subdesenvolvimento e estagnação econômica, com estatísticas sociais extremamente negativas. Além disso, ao longo de sua história, ele não se caracterizou por forte tradição industrial e tampouco se mostrou como um espaço preferencial para investidores privados.

O Ceará ainda é um dos estados brasileiros com indicadores sociais críticos. Além do mais, sua posição em relação às outras unidades da federação não vem alcançando grandes melhoras ao longo do tempo, embora alguns resultados já possam ser vislumbrados, como por exemplo, observa-se uma pequena evolução na distribuição de renda no Estado.

---

<sup>5</sup> Forma de aprendizagem: aprender fazendo.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000, divulgou, através do coeficiente de Gini<sup>6</sup> dos estados, que o Ceará ocupava uma situação incômoda de possuir a maior concentração de renda do país, já trazendo os dados mais recentes percebe-se que houve uma redução na concentração de renda em todas as áreas sob análise no período 1998 a 2008, no qual o Ceará apresentou leve melhoria de resultado, reduzindo o Gini de 0,617 para 0,537 (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ-IPECE, 2012, p. 68).

Nota-se que esse quadro vem aos poucos se modificando em sua realidade de profundas desigualdades sociais como demonstra um estudo mais recente realizado pelo IPECE através de um levantamento sobre Indicadores Sociais do Ceará em 2008, cuja análise criteriosa dos dados empíricos tem sintonia com os do PNAD<sup>7</sup> e com o IBGE de onde foram ajustados e retirados os números e dados estatísticos.

Em termos de indicadores que calculam o número de indigentes, o quadro não é tão diferente. Néri (2003) coloca o Estado numa das piores posições em relação a outros estados brasileiros. Essa situação é ainda mais preocupante quando se sabe que o Brasil apresenta uma das maiores desigualdades de renda do planeta.

É evidente que as soluções para reverter esse quadro não são fáceis e algumas delas, mesmo que timidamente, já estão sendo encaminhadas, mas se clama por uma necessidade de repensar com maior profundidade o modelo de desenvolvimento ora em vigor, de forma a tirar o Ceará dessa incômoda posição.

Pode-se tentar eximir os governos estaduais ou municipais pela responsabilidade de tal situação, justificando que as unidades da federação são vítimas das políticas macroeconômicas praticadas pelo governo federal, seja na área fiscal, monetária, cambial e tributária e que pouco pode ser feito. Talvez em parte, tal afirmação não esteja totalmente fora de propósito.

No entanto, políticas regionais e locais podem ajudar a atenuar tal quadro, uma vez que governadores e prefeitos possuem de certa forma, alguma autonomia orçamentária e conhecem melhor suas reais necessidades e potencialidades. É

<sup>6</sup> Índice que mede a desigualdade existente na distribuição de renda domiciliar *per capita*.

<sup>7</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

sabido que as razões que levaram a chegar a esse nível atual de desigualdade, tanto no Brasil como no Ceará, estão diretamente ligadas as nossas raízes históricas e a implementação de diversas políticas macroeconômicas inadequadas, pelo menos nos últimos 50 anos.

Apesar de o número de pobres e indigentes ter sido reduzido nos últimos anos, especialmente devido em grande parte ao controle inflacionário feito na década de 90, a concentração de renda tem permanecido praticamente invariável nos períodos de expansão ou contração da economia.

Essa constatação reforça a ideia de que as condições sociais do país possuem fortes características estruturais e políticas que tentam reverter tal situação, focando somente nos aspectos conjunturais e são inapropriadas para solucionar definitivamente o problema. Talvez, expressando-se de forma mais cruel, o sistema supõe a falada “exclusão”.

Pobreza e concentração de renda estão fortemente relacionadas às características dos indivíduos, de modo que as políticas públicas devem ter como alvo principal a reversão das características dos indivíduos. É natural que no processo de desenvolvimento econômico os **governos** se deparem com um velho e aparentemente insolúvel dilema: a dicotomia entre eficiência econômica e equidade social.

Uma posição importante a ser mantida é que em prol de uma imediata e necessária justiça social não se pode destruir a dinâmica da economia, uma vez que o resultado no futuro pode ser uma pobreza ainda maior e generalizada. Por outro lado, tudo leva a crer em matéria de ajustamento social que não seria de bom alvitre e com conseqüências a um custo social altíssimo buscar a eficiência econômica máxima no curto prazo a qualquer custo e esquecer-se da equidade social, uma vez que o bem-estar da maioria dos seus indivíduos é a essência de qualquer governo que se diz democrático.

Além do mais, deve ficar claro que o desnível social agudo pode prejudicar essa própria eficiência, através, principalmente, do aumento dos gastos públicos improdutivos com o poder de polícia para coibir a criminalidade, além dos

gastos com um povo de saúde debilitada por uma fome crônica e outros desvios sociais que se exacerbam com a degradação do quadro social.

O problema relevante é como produzir uma maior equidade social sem ao mesmo tempo abrir mão de políticas que possam alcançar elevadas taxas de crescimento. O Ceará tem sido, nos últimos 15 anos, curiosamente, um exemplo clássico desse aparente dilema uma vez que, mesmo com indicadores sociais indesejáveis, apresentou a segunda maior taxa de crescimento médio do produto do país, quando se analisa o período compreendido entre 1986 a 1999.

As isenções, os diferimentos e os subsídios fiscais na área industrial vêm sendo um dos principais mecanismos utilizados para propiciar, mesmo que de forma artificial, uma maior dinâmica a nossa economia. Devido à competição e à guerra fiscal das outras unidades da federação e na ausência de atrativos naturais, o governo utiliza esses instrumentos para atrair capitais produtivos de fora para dentro do Estado.

Entretanto, a partir de 1987, o Ceará iniciou um processo de profunda reestruturação político-administrativa, realizando com sucesso a reforma do Estado. Foram ajustadas as contas públicas, gerando-se poupança interna e recuperando-se a credibilidade e capacidade de investimento. Obviamente, essas mudanças refletiram-se positivamente em sua imagem e, principalmente, em sua economia, que vivenciou um crescimento econômico sem precedentes, ganhando maior dinamismo e melhorando sua posição no *ranking*<sup>8</sup> nacional.

Como se observa, no período conhecido como a “Era Tasso” ou “Governo das Mudanças”, o Ceará melhorou ano a ano sua posição no cenário econômico nacional, com seu PIB crescendo em relação ao PIB do Nordeste e do Brasil quase que ininterruptamente por mais de dez anos. Destacou-se uma ação político-econômica intensa cuja intervenção do Governo estadual se concretizou através de uma parceria com o capital privado. O Estado aumentou também sua credibilidade e confiabilidade, tanto nacional como internacionalmente, passando a ser reconhecido como “modelo de boa governança” entre os estados brasileiros.

---

<sup>8</sup> Posição, classificação, classe.

De fato, o Ceará promoveu uma verdadeira reestruturação de sua base econômica. Pôs-se em curso a transição de uma estrutura econômica de base agropecuária, que apresentava sinais de estagnação e decadência, para uma de base industrial e de serviços, mais dinâmica e consistente (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ-IPLANCE, 2002).

Outra forma de averiguar a expansão do parque industrial cearense é pela comparação entre o crescimento do emprego na indústria do Ceará e no Nordeste. Enquanto no Ceará esse indicador cresceu 23,37%, entre 1989-1999, no Nordeste ele decresceu 17,24%, no mesmo período (IPLANCE, 2002).

Essa transição foi de fato o reflexo da implementação de um conjunto coerente de políticas públicas que envolvem tanto medidas horizontais, como investimento em infra-estrutura e educação, como medidas verticais, através de uma arrojada política de atração de investimentos por meio da concessão de incentivos fiscais financeiros e uma agressiva política de incentivo ao turismo.

O resultado dessas políticas é hoje percebido tanto nas estatísticas econômicas e sociais como pela simples observação da situação atual do Estado. O investimento intensivo e contínuo em infra-estrutura, a construção do Complexo Portuário do Pecém, a ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, a construção do sistema de saneamento básico da cidade de Fortaleza, a construção do açude do Castanhão, a interligação das bacias hidrográficas do Estado e a recuperação e ampliação do sistema rodoviário estadual, entre outros.

Tudo isso possibilitou ao Estado garantir as condições mínimas de infraestrutura para dar início à realização de seu processo de industrialização e desenvolvimento. Paralelamente a isso, entre 1987 e 2001 foram atraídas para o Ceará, por meio de incentivos fiscais financeiros, aproximadamente 309 novas indústrias pertencentes, principalmente, aos setores, calçadista, têxtil, metal-mecânico, de confecções e de alimentos.

Assim, é importante que se discuta com mais profundidade essas últimas, analisando seu real impacto no curto, médio e longo prazo, bem como, a evolução e o aprendizado ocorrido nesses mais de 30 anos de utilização intensiva.



Embora na política de atração de investimentos do Ceará, o principal instrumento utilizado – os incentivos fiscal-financeiros – seja o tradicional e tenha sido alvo de inúmeras críticas, a forma de utilizá-lo tem sido aperfeiçoada ao longo dos anos, em consequência da experiência adquirida, da introdução de inovações organizacionais e institucionais e pela associação desse mecanismo a uma estratégia de desenvolvimento local mais sofisticada.

De fato, a utilização dessa modalidade de política é bem anterior ao governo das mudanças, tendo sido iniciada em 1979, com a criação do programa estadual de incentivos voltados para a promoção industrial do Ceará, com a criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), cujo objetivo era “promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo território do Estado do Ceará”.

### **3 O Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI)**

A criação do Fundo de Desenvolvimento Industrial foi uma resposta ao momento de crise econômica interna e externa.

Na década de 80, após o segundo choque do petróleo, o cenário mundial apresentava um quadro geral de estagnação econômica e de elevadas taxas de juros externas. A economia nacional enfrentava grandes dificuldades de captar poupança externa para financiar seu desenvolvimento consequentemente houve redução nos recursos, sobretudo aqueles direcionados para a região Nordeste.

Virgílio Távora, um homem reconhecidamente comprometido com os destinos locais e de grande poder de barganha junto ao Governo Federal durante o seu segundo governo (1979-1982), lançou o projeto do III Pólo Industrial do Nordeste no Ceará. Seu principal objetivo era o de desconcentrar a atividade industrial na região. Nesse período também foi lançado o II PLAMEG (1979-1983), onde se buscava modernizar e expandir o setor têxtil, instalar uma refinaria de petróleo e uma siderúrgica no Ceará.



Esse instante marca o surgimento do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI) criado pela Lei n.º10.367, de 7 de dezembro de 1979. O FDI visava primordialmente promover o desenvolvimento das atividades industriais em todo o território do Estado do Ceará, dentro do pressuposto de que a indústria deveria ser o carro-chefe do desenvolvimento da região e do Estado, contaminando, portanto, os outros setores, como a agricultura e o comércio, assumindo, por conseguinte, uma bandeira desenvolvimentista.

No entanto, a redação original do programa sofreu algumas alterações ao longo do tempo, o que culminou com uma nova orientação dada pelo Decreto nº 26.546/03. A partir de então, o que se observam são alterações em alguns itens do regulamento, principalmente naqueles que se referem aos objetivos, às empresas beneficiárias, às formas, aos valores e prazos dos benefícios, estendendo-se ao longo da década de 90. Atualmente toda a legislação do FDI está consolidada no Decreto 29.183/08 de 08 de fevereiro de 2.008.

Segundo Fontenelle (2006, p. 67) são três as fontes de financiamento do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará:

- a) orçamentária – até o limite de 10% (dez por cento) do montante da receita do ICMS;
- b) empréstimos ou recursos recebidos a fundo perdido oriundos da União, Estado e outras entidades;
- c) contribuições, doações, legados e outras fontes de receitas que lhe forem atribuídas.

Ressalte-se, porém, que também se utilizam as receitas decorrentes da aplicação de seus próprios recursos.

A política industrial do Ceará está comprometida atualmente com uma base fincada em quatro pilares:

- I. ações voltadas para atração seletiva de investimentos industriais visando a formação e o adensamento das cadeias produtivas selecionadas e a formação de aglomerações espaciais;
- II. disponibilidade de infraestrutura necessária para a implantação e pleno desenvolvimento da atividade produtiva;
- III. apoio e indução ao desenvolvimento industrial objetivando:

- fortalecer a rede de instituições voltadas para o desenvolvimento sócio-econômico e a absorção e disseminação de novas tecnologias;
- atração e o fortalecimento de empresas locais de base tecnológica;
- a geração e o incremento de cadeias produtivas;
- o desenvolvimento da indústria do turismo.

#### IV. treinamento e capacitação de mão-de-obra.

Quando foi criado, o FDI pretendia ser uma forma complementar dos incentivos concedidos pela SUDENE aos investimentos industriais privados. Contudo, devido à falta de capacidade de investimento do Estado, somente a partir das mudanças político-administrativas iniciadas em 1987 esse mecanismo de política passou a ser efetivamente utilizado em escala significativa.

Nos seus primeiros anos (1987-1999), observa-se que, se por um lado a política de incentivos motivou investimentos externos e internos para a instalação de grandes empreendimentos industriais no Ceará, adensando seu complexo industrial, por outro, ela começou a comprometer a saúde financeira do Estado e foi deficiente na alocação espacial dos investimentos, passando a transmitir, de certa forma, para alguns setores da sociedade e do governo, uma relativa insegurança quanto a seus resultados de longo prazo, pois existem dúvidas até quanto à permanência dessas empresas no Estado após o término do prazo de aplicação dos incentivos.

É importante observar que se acreditava inicialmente na hipótese de que a atração de investimentos por meio de incentivos fiscais não comprometeria a receita tributária do Estado, já que as reduções ou isenções de ICMS seriam dadas a empresas industriais que não se instalariam no Ceará caso o incentivo não fosse concedido. Nesse sentido, sem perda real de arrecadação, poder-se-ia utilizar esse mecanismo intensivamente como fator de atração de investimentos externos. Entretanto, a experiência mostrou ser falsa essa hipótese, principalmente, pelas razões discutidas a seguir.

Primeiramente, porque muitas empresas locais passaram a pressionar o governo para obter as mesmas reduções ou isenções de ICMS dadas aos

investidores externos, argumentando que se não os recebessem não poderiam concorrer com as novas empresas em igualdade de condições. O governo – para preservar a competitividade da indústria local e, também, por questões políticas – foi forçado a ceder a muitas dessas pressões e conceder benefícios fiscais também para empresas cearenses, o que afetou a base de arrecadação real do Estado.

Pela Constituição de 1988, os governos dos estados são obrigados a repassar diretamente para os municípios 25% da arrecadação do ICMS, além de outros fundos criados por leis estaduais próprias. No caso do Ceará, esses repasses compulsórios chegam a quase 40% do ICMS arrecadado.

Em segundo lugar, é possível que tenha havido perda de arrecadação real pela concessão de incentivos às empresas que decidiram por se instalar no Estado, mesmo sem o subsídio fiscal, por outros motivos como acesso a mão-de-obra mais barata e menos organizada, proximidade dos mercados do Norte e Nordeste e, também, dos mercados caribenho, norte-americano e europeu, estabilidade político-administrativa do Estado e menores custos portuários, entre outros.

Por último, a inevitável concorrência entre os estados – principalmente Bahia e Pernambuco – iniciou um verdadeiro leilão por investimentos que inflou a renúncia fiscal, levando muitas vezes à isenção total do ICMS. Nesses casos, mesmo em relação às empresas que não viriam para o Ceará sem os incentivos, houve prejuízo real para os cofres do governo, pois, devido à obrigatoriedade de destinar parte da arrecadação do ICMS para fundos constitucionais, o governo do Estado teve que arcar com o ônus de repassar para esses fundos uma arrecadação que de fato não ocorreu, diminuindo assim sua capacidade de investir diretamente em outras áreas como saúde, educação e infraestrutura.

Nesse contexto, ao contrário do que imaginariam os críticos incondicionais das “guerras fiscais”, o governo do Estado do Ceará, percebendo essas inconsistências, sentiu a necessidade de fazer uma avaliação e revisão dessa política. Assim, em 1999, foi contratada uma equipe de especialistas em desenvolvimento econômico local para revisar a política de incentivos, com o objetivo de reduzir seus custos e aumentar seus benefícios, principalmente no que

se refere à geração de emprego e renda e à otimização da localização industrial das indústrias atraídas.

Como resultado desse primeiro esforço, a política foi reorientada no sentido de não mais se destinar apenas à atração de novos empreendimentos industriais, mas, sobretudo, de fixá-los por meio da inserção e vinculação desses aos diversos conjuntos industriais em operação no Estado. Dessa maneira, a nova política visa não só ordenar a concessão de incentivos, ajustando seus benefícios, mas também criar ambientes eficientes de produção (AMORIM, 1998).

A concessão de incentivos passou a ser orientada pela visão de cadeia produtiva, garantindo assim que cada empreendimento que se instalasse no Estado viesse a se integrar e aumentar a competitividade dos demais integrantes da mesma cadeia. Assim, os incentivos passaram a ser colocados a serviço da construção de vantagens locacionais reais e dinâmicas, tais como densidade de mercado, cadeias produtivas desenvolvidas, formação de clusters, formação de um mercado de trabalho flexível e especializado, infra-estrutura adequada etc. À medida que esses fatores são fortalecidos, reduz-se a necessidade de se oferecer incentivos.

Os incentivos passaram a ser instrumentos que contribuiriam para a construção e adensamento das cadeias produtivas do Estado. O mecanismo proposto parte da construção do desenho inicial das principais cadeias em formação no Ceará, identificando todos os seus elos, sejam eles já existentes ou ausentes. A política de concessão de incentivos cuidará então de estimular o preenchimento e fortalecimento desses elos, com especial atenção ao preenchimento de elos ausentes. Empreendimentos que venham de fato preencher esses elos passaram a receber uma carga de incentivos superior a dos elos redundantes.

Além disso, foi feito um mapeamento da concentração industrial para cada tipo de indústria, identificando-se as regiões do Estado em que se registram as maiores densidades industriais em cada tipo de indústria. Essas aglomerações foram consideradas como os embriões de clusters para cada indústria. Os incentivos passaram a ser empregados para atraírem empreendimentos industriais

para essas áreas que apresentam melhores condições para multiplicar seus impactos.

Definido os centros dessas áreas, quanto mais o empreendimento se aproxima deles, mais longos serão os prazos de concessão dos incentivos. Assim, esse novo modelo pretende estimular a expansão e consolidação desses clusters em potencial, pois a sua existência constituiria um fator de atração adicional, podendo, no futuro, propiciar a dispensa da concessão de incentivos fiscais, por representarem ambientes eficientes de produção.

Em paralelo a essa nova orientação para clusters e cadeias produtivas, tendo em vista a pressão dos gastos com incentivos no orçamento do Estado, buscou-se, também, a racionalização na concessão dos benefícios do FDI. Foi estabelecido o teto de 75% aos incentivos concedidos, o aumento do retorno mínimo do financiamento – incentivo- de 1% para 25%, em média, a criação de um redutor de 35% para as empresas que se instalassem na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e a redução da carga dos incentivos concedidos às empresas produtoras de componentes.

A Região Metropolitana de Fortaleza já possui fatores reais e dinâmicos de atração, tais como uma melhor infra-estrutura, proximidade dos centros de competência e de serviços e densidade industrial. Além disso, foi eliminada a concessão de incentivos para empreendimentos que se localizarem em Fortaleza. A lógica por trás dessa redução é que a indústria de componentes já conta com o incentivo de vir atender a um mercado assegurado, o dos fabricantes de produtos finais.

Por último, ainda no escopo dessa primeira revisão, o governo do Estado decidiu criar mecanismos de acompanhamento, controle e aperfeiçoamento contínuo da política industrial do Estado. Nesse sentido, em setembro de 2000 foi criado o Centro de Estratégias de Desenvolvimento do Estado do Ceará (CED), cuja missão era funcionar como um centro gerador de estratégias inovadoras para o desenvolvimento sustentável do Estado.

Esse centro tornou-se o responsável, entre outras coisas, pelo acompanhamento e promoção da melhoria contínua da política industrial do Estado, bem como pelo monitoramento das empresas incentivadas. Esse centro passa a funcionar, também, como uma espécie de posto de observação do governo, antecipando eventuais estrangulamentos e sugerindo medidas para neutralizá-los. Além disso, passa a atuar na produção e sistematização de informações, tanto para subsidiar as decisões dos tomadores de decisão do governo, especialmente na área de desenvolvimento econômico, como para aumentar o poder de barganha do Estado no momento da negociação dos incentivos fiscais com os investidores privados.

Decorridos aproximadamente dois anos da concepção e início da implementação desse conjunto de medidas, observa-se que alguns resultados significativos já foram alcançados e algumas posições tiveram que ser revistas a partir do aprendizado ocorrido nesse período. Principalmente, porque foi criado no Estado um ambiente em que a discussão de temas como a política industrial e estratégias de desenvolvimento passou a ocupar espaço privilegiado na agenda dos dirigentes e técnicos dos diversos níveis hierárquicos do governo, incluindo a esfera do gabinete do governador e dos secretários de estado.

No que concerne aos avanços, observa-se que a concessão dos incentivos passou a ser bem mais criteriosa que no passado, privilegiando empreendimentos que venham de fato a adensar as cadeias produtivas do Estado e fortalecer seus embriões de clusters. A análise dos projetos de investimento começou a ser feita de forma mais profissional e técnica, observando-se a relação custo-benefício desses investimentos e seus reais impactos no contexto socioeconômico local.

As empresas que receberam benefícios fiscais passaram a ser monitoradas por meio de visitas periódicas e preenchimento de questionários, diminuindo assim o risco de fraudes do sistema e possibilitando ao governo avaliar com mais precisão os erros e acertos, os pontos fortes e fracos e os reais impactos dessa política, bem como obter informações estratégicas sobre os diversos segmentos industriais do Estado para subsidiar as futuras negociações com os investidores privados,

principalmente no que se refere aos fatores de localização industrial, tais como custo de mão-de-obra, custo de frete e das demais vantagens de localização do Estado.

Deve-se reconhecer, todavia, que apesar dessas conquistas, alguns aspectos dessa política ainda requerem atenção mais cuidadosa por parte do governo estadual. Em primeiro lugar, tendo em vista que os gastos com a concessão de incentivos começam a pesar no orçamento do Estado, faz-se necessário um maior controle sobre esses gastos, administrando-se mais criteriosamente o fluxo de entrada e saída de novos incentivos, de modo a criar um saldo positivo nessa conta. Nesse aspecto, apesar de começar a existir preocupação por parte de alguns setores do governo, poucos avanços foram alcançados.

Outro ponto a ser considerado é a falta de integração dessa política com a política de Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Falta consistência e complementaridade entre outras coisas, permitindo o distanciamento entre o sistema produtivo local e o sistema estadual de inovação, tornando a capacidade inovadora das empresas das cadeias produtivas do Estado extremamente reduzida, podendo ocasionar uma perda de competitividade futura de sua indústria.

Além disso, no que se refere ao adensamento e dinamização das cadeias produtivas do Estado, dois aspectos preocupantes merecem ser destacados. Primeiramente, a integração entre as empresas atraídas e os fornecedores locais é bastante deficiente, em parte por falta de capacitação dos produtores locais, que muitas vezes não atendem aos critérios de qualidade, pontualidade e escalas exigidos por essas empresas, mas, principalmente, porque as empresas atraídas de outros estados desconhecem a existência ou as potencialidades desses fornecedores.

Um segundo problema que se tem apresentado é a baixa capacidade das cadeias produtivas do Estado de atrair os fornecedores de componentes, principalmente, os elos ausentes ou fracos dessas cadeias. De um lado, elas não têm ainda escala suficiente para justificar a vinda dessas empresas e, por outro, o diferencial de alíquotas interestadual torna mais vantajoso – em termos de acúmulo

de créditos tributários – para as empresas montadoras comprarem de fornecedores localizados nos estados do Sul e Sudeste do país.

Por fim, a despeito dos erros ou acertos, avanços ou retrocessos desse processo, o principal ganho real com essa dinâmica foi à institucionalização do exercício constante de discussão e aperfeiçoamento das políticas e estratégias de desenvolvimento do Estado. Nesse sentido, observa-se que foi estabelecido um processo contínuo e, de certa forma, flexível e adaptativo de acompanhamento, avaliação e revisão das políticas e estratégias de desenvolvimento do Estado.

Exemplo disso é que, passados pouco mais de dois anos dessa primeira grande reestruturação, com base no aprendizado desse período e em um exaustivo processo de discussão, o governador do Estado do Ceará assinou, em 4 abril de 2003, o Decreto nº.26.546, que define os parâmetros da nova política industrial do Ceará.

Nesse decreto, além da maior seletividade na concessão e da redução dos valores dos incentivos fiscais, fica clara a sinalização do governo do Estado no sentido de consolidar a transição de uma simples política de atração de investimentos para uma política industrial mais consistente e completa, cada vez menos dependente de incentivos fiscais de médio e de longo prazo.

### **3.1 O FDI: regras básicas e evolução**

O funcionamento do FDI seria, em princípio, pautado nas condições a seguir, para fins de desenvolvimento industrial do Estado,

- de absorção intensiva de mão-de-obra;
- utilização da matéria-prima local no processo de fabricação e produção de bens sem similar no Estado; e
- melhorias do perfil de exportação e substituição de exportações do Estado.

As indústrias, portanto, com tais características seriam consideradas como atividades industriais de fundamental interesse e, por isso, apoiadas e protegidas pelo Estado.



No regulamento do FDI, a consolidação do parque industrial cearense ganhava destaque, objetivando uma maior integração vertical dos ramos industriais tradicionais por meio de incentivos destinados à atração de empresas fabricantes de componentes, os quais eram adquiridos em outros estados.

Também havia a necessidade de estímulo à diversificação e sofisticação da pauta de produção industrial, mediante o incentivo à instalação de indústrias estratégicas em todo o Estado. Para tanto, estimulou-se a relocação de empreendimentos, principalmente aqueles que se transferissem de outras unidades da federação para o Ceará, ou da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) para os outros municípios do interior do Estado.

A política industrial possuía um aspecto engenhoso na concessão dos benefícios, pois o diferimento do ICMS promovido pelo Governo do Estado às empresas beneficiárias tinha como principal fonte o ICMS das mesmas, que, no entanto, deveria ser efetivamente recolhido dentro do prazo legal.

Essa receita de ICMS retornava para a sua origem em forma de um “empréstimo” do Estado, ou seja, as empresa beneficiárias do FDI recebiam recursos do governo do Estado como incentivo à produção (quanto maior a produção, mais elevado seria o empréstimo). Os valores e prazos de concessões dos benefícios estavam estipulados no regulamento do FDI, da seguinte forma:

Tabela 1 – Valor e prazo dos benefícios do FDI em 1993

<b>Característica do Empreendimento</b>	<b>do Diferimento do ICMS</b>	<b>Parcelamento do Benefício</b>	<b>Carência (meses)</b>
Implantação de ind. fora da RMF	75%	120 meses	36
Implantação de ind. na RMF	60%	72 meses	36
Ampliação de ind. no interior	75%	120 meses	36

Ampliação de indústrias na RMF	60%	72 meses	36
Relocalização no interior	80%	120 meses	36
Ind. pioneira fora da RMF	75%	120 meses	36

Fonte: Ceará (2008).

Note-se que, dentro dessa estratégia de promoção industrial, criaram-se ainda algumas condições que preservavam o volume dos benefícios concedidos, dentro de uma variação sujeita aos seguintes critérios e valores:

- implantação,
- relocação e
- ampliação.

Para implantação de indústrias no interior do Estado, estavam previstos 75% de diferimento do ICMS, pelo prazo de 120 meses. No caso de implantação de empresas na região metropolitana, o diferimento de ICMS era de 60%, com um prazo de 72 meses de concessão do benefício.

O pagamento para ambas as formas de implantação seria realizado em parcela única após 36 meses de carência, sendo de 100% do valor do benefício o retorno para os cofres do Estado. Os benefícios para a relocação só eram concedidos caso o empreendimento se deslocasse para o interior do Estado, ou seja, da região metropolitana para o interior, ou de outra Unidade da Federação para o interior do Estado.

O valor correspondia a 80% do ICMS recolhido efetivamente no prazo legal, onde 70% ficavam a cargo do Governo do Estado e o restante devendo ser negociado com a prefeitura sede do empreendimento. Todavia esse benefício específico da relocação acabou sendo revogado no ano de 2000.

Prevvia-se ainda que para fomentar a ampliação de indústrias no interior do Estado ao amparo do FDI, a empresa beneficiária que alcançasse um aumento mínimo de 50% de sua capacidade instalada usufruiria o benefício em função do adicional de ICMS (gerado pelo aumento da produção) que ultrapassasse o nível original de sua capacidade instalada.

Para tanto, o diferimento era de 75% do ICMS sobre o excedente da produção, pelo prazo de 120 meses. No caso da ampliação de indústria na Região Metropolitana de Fortaleza, o valor da parcela mensal do benefício tinha a importância equivalente a 60% do adicional do ICMS operado, em decorrência do aumento da produção pelo prazo de 72 meses e que ultrapassasse o nível original de capacidade instalada. Entretanto, em 1995, a forma de parcelamento dos benefícios foi alterada, passando a conceder maiores benefícios em função da localização do empreendimento.

O FDI passou a conceder 72 parcelas mensais (6anos) e consecutivas para empresas localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza; 120 parcelas mensais (10 anos) e consecutivas para empresas localizadas fora da Região Metropolitana de Fortaleza até o limite de 300 Km; 156 parcelas mensais (13 anos) e consecutivas, para empresas localizadas a uma distância superior a 300 Km de Fortaleza até o limite de 500 Km e 180 parcelas mensais (15 anos) e consecutivas para empresas localizadas a uma distância superior a 500 Km de Fortaleza, onde tal valor diferenciava-se em função da localização e da natureza do projeto.

No caso de implantação da indústria no interior do Estado, ver Tabela 2, o valor da parcela mensal correspondia ao equivalente a 75% do ICMS e cabia ao Governo do Estado responsabilizar-se por 75% do valor da parcela. Para a indústria que desejasse se localizar na Região Metropolitana de Fortaleza, o valor da parcela mensal correspondia ao equivalente a até 60% do ICMS efetivamente recolhido no prazo legal, onde o Governo do Estado se responsabilizava por 75% do valor da parcela e o restante seria negociado com a prefeitura, sede do empreendimento.

Tabela 2 – Valor e prazo dos benefícios do FDI em 1995

<b>Localização e Distância</b>	<b>Diferimento do ICMS</b>	<b>Parcelamento do benefício*</b>	<b>Carência (Meses)</b>	<b>Retorno**</b>
RMF	60%	72 meses	36	60%
< 300 Km da RMF	75%	120 meses	36	25%
300 Km - 500Km da RMF	75%	156 meses	36	25%
> 500 Km da RMF	75%	180 meses	36	25%

\* Tempo de concessão do benefício.

\*\*Percentual do benefício que retorna ao Governo do Estado em parcela única.

Fonte: Ceará (2008b).

Na modernização da indústria implantada no Estado que viesse a realizar projetos de atualização tecnológica, o parâmetro para mensuração do valor da parcela mensal do benefício equivaleria a até 75% do ICMS efetivamente recolhido dentro do prazo legal, incidente sobre operações com a própria produção. Essa forma de concessão para modernização industrial foi instituída pelo Decreto n.º 24.670, datado em 16 de outubro de 1997.

Por fim, no Decreto n.º 24.964, datado de 8 de junho de 1998, foram incluídos nas formas de benefícios aqueles direcionados à diversificação, que independente da localização tinham a importância equivalente de até 75% do ICMS efetivamente recolhido dentro do prazo legal, incidente sobre operações com a própria produção, exclusivamente derivada do projeto de diversificação.

Após o recebimento da última parcela do benefício, a empresa incentivada tinha uma carência de 36 meses. O pagamento era realizado em parcela única, o equivalente a 25% do valor total do benefício, no caso da empresa localizada no interior do Estado. Para as empresas localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza, o pagamento correspondia a 60% do valor total do benefício.

No ano de 1996, o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), dentro de um novo desdobramento e ampliação estratégica, assegurou através do Programa de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais do Ceará (PROCAP), financiamento para capital de giro às empresas industriais exportadoras de calçados, de componentes de calçados e artefatos de peles e couros sediados no Estado.

Outro importante programa que utilizou recursos do FDI, criado nesse ano, foi o Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI). Esse programa visava prover recursos para financiamento das empresas importadoras de petróleo e de seus derivados, produtos de perfumaria e cosmética, tênis esportivos, componentes e partes para calçados e veículos automotores.

A criação destes dois programas tinha como intenção, a médio e longo prazo, a estruturação de uma cadeia produtiva no ramo industrial calçadista no Ceará. Note-se que, dentro das modificações do cenário e das prioridades nacionais e estaduais, entre os anos de 1999 e 2001, o FDI não sofreu grandes mudanças em seu regulamento.

Entretanto, em 2002 a política industrial no Ceará recebeu novas diretrizes, quando o FDI passou a seguir as seguintes diretrizes:

- levar sempre em consideração a relação custo-benefício ou custo-efetividade na decisão sobre a concessão, a fim de administrar o custo de manutenção do modelo de fomento à industrialização;
- promover e premiar o aumento da eficiência do sistema industrial através da consolidação e formação das cadeias produtivas, cuidando preferencialmente dos elos intermediários e carentes das referidas cadeias. Entendia-se que essa diretriz seria intimamente combinada com o plano de uma maior geração de emprego e renda;

- manter e acelerar o processo de descentralização das atividades industriais, mas pretendia-se ao mesmo tempo organizar espacialmente essa descentralização através da consolidação das aglomerações ou clusters produtivos e dos pólos econômicos regionais, a fim de obter economias de aglomeração e economias de escala.

Dentro desse novo cenário e dessas preocupações adicionais, a política industrial no Ceará, apoiada no FDI como instrumento de atração de investimentos industriais, buscava agora a formação de “clusters<sup>9</sup>” e a criação de elos e cadeias produtivas, priorizando a formação de aglomerados industriais nas regiões que apresentassem essa característica.

Foi então que surgiu o FDI/PROVIN, através do Decreto 27.206/03, bastante utilizado até os dias de hoje, dado a sua maior abrangência, visto que engloba quanto, à natureza do incentivo, as indústrias, quer na sua fase de implantação, ampliação, diversificação, indo até a recuperação de empresas e chegando até ao estímulo à certificação de qualidade e de patentes.

E foi com essa fundamental mudança estratégica na política industrial, que se fechou o primeiro ciclo do desenvolvimento industrial cearense, compreendido entre a fase de 1995 a 2002.

Após o ano de 2003, o Governo lançou mais outros programas que cabe aqui ressaltar dada a sua importância no desenvolvimento do Estado como: o Programa de Incentivo às Centrais de Distribuição de Mercadorias – PCDM e o Programa de Desenvolvimento da Cadeia Produtiva Geradora de Energia Eólica – PROEÓLICA, este último lançado em 2.005 através do Decreto nº 27.501/05. Além desses dois últimos programas, lançou-se, em 2009, uma nova variação de financiamento do FDI - o PROADE – Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos, através do Decreto nº 30.012/09, cuja política se baseou em atrair empreendimentos industriais que estivessem relacionadas às áreas de:

I – extração de minerais metálicos;

II – fabricação de produtos de minerais não metálicos;

<sup>9</sup> Clusters neste caso tem o sentido de aglomerados.

III – fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos;

IV – fabricação de automóveis, caminhonetas, utilitários, caminhões e ônibus;

V – fabricação de produtos químicos.

O que se destaca na forma de financiamento do PROADE é o percentual de até 99% de incentivo calculado sobre o ICMS gerado em forma da produção própria da empresa, desde que a mesma venha a preencher todos os critérios pré-estabelecidos em legislação estadual própria, especialmente os relacionados às obrigações para com o Fisco Municipal, Estadual e Federal, bem como às Resoluções do CEDIN e aos critérios de localização a partir de 150Km de Fortaleza e com investimento mínimo de R\$200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Portanto é com essa visão inicial da existência do FDI no nosso Estado que se pretende observar as seguintes considerações finais:

#### **4 Uma Visão Mais Crítica**

O processo de industrialização foi analisado de forma isolada, levando-se em consideração aspectos econômicos e políticos locais. Quando se toma numa perspectiva mais ampla, percebe-se que seria mera abstração. A realidade é mais dinâmica.

As firmas capitalistas são invariavelmente impulsionadas à procura de novas oportunidades de crescimento da produção e de aplicação do capital acumulado e que apesar do Ceará ter implementado a sua reforma administrativa ampla, enxugado as contas públicas e ter impulsionado o processo de industrialização com o conseqüente desenvolvimento econômico sem precedentes na história, segundo Ab-El-Jadah (1997), não se conseguiu instituir mudanças radicais na política industrial do Estado, entretanto deve-se reconhecer o quanto as novas estratégias político-administrativas e econômicas foram importantes e eficientes para integrar o Ceará numa nova economia de trocas nacionais e globais.

Pode-se constatar ainda que os novos caminhos tomados pela organização política no Ceará, desde 1986 tiveram papel definitivo na intensificação do processo de industrialização no Estado, entretanto é salutar que se esclareçam dois componentes importantíssimos que corroboraram com a forma de industrialização do nosso Estado: primeiro a modernização capitalista (coincidente com a mudança no cenário nacional) procurou condições adequadas para garantir a sua acumulação no momento em que o desgaste do modelo político econômico cearense no início da década de 80 era realizado, com a emergência de novos atores dispostos a reduzir os obstáculos para a expansão do capital. Segundo, as fontes elementares de acumulação dos super lucros pelo capital, as quais foram responsáveis pela migração e fluidez desse capital para o espaço geográfico cearense.

Portanto, pode-se concluir que o Ceará atualmente tem concedido um caráter seletivo, conjugado com o aspecto de preservação da unidade local e que de fato ele vem pouco a pouco consolidando mudanças importantes na sua dinâmica socioeconômica, sobretudo no seu processo de industrialização.

Quando se consegue unir a vontade de fazer com os recursos sociais e econômicos em um só plano torna-se possível traçar uma política pública em prol de uma causa maior sem perder o foco para o desenvolvimento com sustentabilidade de toda uma região, portanto não basta apenas uma política fiscal bem desenhada ela tem que estar articulada com outras socialmente viáveis e indispensáveis para o fortalecimento e desenvolvimento de toda uma região.

## Referências

AMARAL FILHO, J. **Incentivos fiscais e políticas estaduais de atração de investimentos**. [S.l.]: IPECE, 2003. (Texto para discussão n. 8).



AMARAL FILHO, J.; ROCHA, A. G. T. As políticas industriais da Bahia, Ceará e Pernambuco existe mais que guerra fiscal? **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, 2002.

AMORIM, M. **Clusters como estratégia de desenvolvimento industrial do Ceará**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; SZAPIRO, M. **Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial tecnológico. NT 3.3- Projeto de Pesquisa Arranjos e Sistemas Produtivos locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico**. [S.l.]: IE/UFRJ, 2000.

CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília: IPEA, 1998.

CEARÁ. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Guia do investidor**. Fortaleza, 2008b. Disponível em: <<http://www.sde.ce.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2011.

FONTENELLE, M. J. dos S. **Diferimento do ICMS: impacto da utilização desta técnica tributária no Estado do Ceará**. 2006. Monografia (Especialização) – Universidade Estadual Vale do Acaraú, Fortaleza, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Indicadores sócios econômicos**. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em: 28 ago. 2012.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO CEARÁ. **A indústria calçadista brasileira**. Fortaleza, 2002. Disponível em: <<http://abicalçado.com.br/resenha-estatistica-2002>>. Acesso em: 16 abr. 2011.

LENHARD & OFFE. **Teoria do Estado e política social**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LOWE, N. **Para além dos trabalhos e das exportações:** a aprendizagem de habilidades e legitimação para uma melhor administração do desenvolvimento e da integração da economia local: um estudo de caso em Jalisco, México. Association of Collegiate Schools of planning conference, Atlanta-GA, Oct. 2000.

MONTERO, A. P. **Sobrevivendo à globalização pelo refazer o desenvolvimentalismo em Minas Gerais.** Artigo apresentado na Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.

NÉRI, M. **Retratos da deficiência no Brasil.** [Rio de Janeiro]: Fundação Getúlio Vargas, IRRE, CPS, 2003. 250 p.

PORTER, M. Clusters and the new economics of competition. **HBR**, nov./dez. 1998.

SCHMITZ, H. **Projeto de pesquisa:** arranjos e sistemas produtivos locais e novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2000.

TENDLER, J. **As guerras econômicas entre os estados:** um relatório para o Banco do Nordeste. [S.l.]: MIT Project, 2000.

VARSANO, R. **A guerra fiscal do ICMS:** quem ganha e quem perde. Brasília: IPEA, 1997. (Planejamento e políticas públicas, n. 15).